

Asia: VN/4400/2021

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Lausuntonne arviomuistiosta

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

Tietojärjestelmiin liittyvän sääntelyn problematiikkaa erityisesti käsitteiden osalta on tuotu kattavasti esiin. Tietojärjestelmistä on säännelty monessa eri säädöksessä, mikä vaikuttaa kokonaiskuvan muodostamiseen tietojärjestelmiä kehitettäessä ja ylläpidettäessä. Tiedon hallintaan liittyvää säädöspohjaa on uudistettu hiljattain, millä lienee vaikutusta erilliseen järjestelmiin liittyvään sääntelyyn. On tärkeää, että hallinnon asiakkaita hyödyttävien tietojärjestelmien kehittämisessä rajanveto yleislainsäädännön ja toimialakohtaisen erityissääntelyn osalta on selkeä. Sääntelyn tulee oletusarvoisesti kohdentua siihen, mitä tulee tehdä ja vain rajallisesti siihen, miten järjestelmän, jota toiminnossa hyödynnetään, tulee toimia. Virkavastuun rajojen määrittelyssä sääntelyn selkiyttämisen yhteydessä tietojärjestelmää hyödyntävät ja tietojärjestelmää kehittävät tahot tulee selkeästi tunnistaa.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Tietojärjestelmän määritelmä on voimassa olevan lainsäädännön mukaan epäyhtenäinen. Arviomuistiossa tuodaan esille sitä problematiikkaa, että kussakin laissa tietojärjestelmä saa merkityssisältönsä määritelmäsäännösten kautta. Tietojärjestelmät tulevat yhä kasvavassa määrin olemaan olennainen osa viranomaisissa hallintoasioiden käsittelyä. Tietojärjestelmien käyttö erilaisissa hallintoasioissa ja toimintaprosesseissa voi vaihdella. Tietojärjestelmää koskevan sääntelyn tulisi muodostaa yleislakien ja erityislakien systematiikassa eheä kokonaisuus siten, että käytetyt määritelmät eivät johda tulkinnanvaraisuuksiin sen suhteen, miltä osin ja miten yleislaissa säädettyä sovelletaan erityislain perusteella perustettuun tietojärjestelmään toiminnallisuuksineen. Lisäksi esimerkiksi tietojärjestelmien tai -varantojen kriittisyysluokittelun pitäisi olla yhteismitallista esim. virkamiehen, viraston, prosessin, asiakkaan, päätöksenteon ja yhteiskunnan vaikuttavuuden osalta. Kriittisyysluokittelun avulla pitäisi voida kohdistaa sääntelyä, määräyksiä ja resursseja yhteisesti tunnistettujen ja kriittisiksi arvioitujen järjestelmien vaatimuksiin ja vaatimusten mukaisuuteen. Rekisterinpitäjä, omistaja, päällikkövirasto-malli tuo haasteen siitä, tunnistetaanko vastuutaho riittävän selkeästi. Päätöksenteon tuen lisäksi päätöksen jakelu sekä päätöksen kiistämätön vastaanotto tulee huomioida.

Tekoälyn hyödyntämiseen perustuvien ratkaisujen jättäminen sääntelyn ulkopuolelle ensimmäisessä vaiheessa lienee perusteltua. Lisäksi mahdollisimman teknologiariippumattomaan sääntelyyn pyrkiminen on perusteltua. Tulevissa tietojärjestelmäratkaisussa käytetään yhä useammin joko osia tai täysin toimittajan valmisohjelmistoja, jolloin haasteeksi voi muodostua omien tai voimassa olevan lainsäädännön vaatimusten ulottaminen ja seuranta 3. osapuolen tuotteeseen. Tekoälyn osalta haaste lienee suurempi kuin esim. perustoiminnallisuuksien arvioinnissa.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Arviomuistiossa tuodaan esille, että niissä tietojärjestelmien osissa, joissa viranomaisasioita käsitellään täysin automaattisessa toimintaprosessissa, pitäisi kohdistaa laissa säädettyjä olennaisia ja yhdenmukaisia asianmukaisen asiankäsitteilyn varmistavia vaatimuksia. Hallinnon asiakkaan tulisi saada asiansa käsittelyssä tiedot siitä, mihin yksilöityihin tietoihin viranomainen perustaa päätöksentekonsa niissä tilanteissa, joissa päätös voidaan tehdä täysin automatisoidusti. Päätöksentekoaikojen kohdalla vaatimus täydellisestä läpinäkyvyydestä ei liene mahdollista, minkä työryhmäkin toteaa. Lisäksi haastava prosessin vaihe julkisen sektorin kanssa asiointeihin liittyen on tiedonhaku ja asiakkaan ohjaus oikealle viranomaiselle. Tällä hetkellä palveluohjauksesta ja digitaalisissa kanavissa annetusta neuvonnasta (mm. chatbotit) ei ole sääntelyä, vaikka näiden roolin arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa.

On myös syytä pohtia tietojärjestelmien yleisten toiminnallisuuksien osalta, tulisiko esimerkiksi järjestelmien käyttämiin merkistöihin ja koodistoihin kohdistua lainsäädännön kautta vaatimuksia yhteensopivuuden varmistamiseksi. Luonnollisesti eri elinkaaren vaiheissa oleville tietojärjestelmille ei voi takautuvasti asettaa vaatimuksia ilman, että ko. muutoksista voi aiheutua merkittäviä lisätöitä. Lisäksi esimerkiksi päätelaite-riippumattomuus on tavoiteltava asia, mutta ominaisuuksia ja käyttömukavuutta ei voi taata asiakkaan laitteilla useasta eri syystä täydellisesti vastaavina. Hallinnon asiakkaiden palvelutason näkökulmasta olisi tärkeää selkiyttää hallinnonaloittain sitä, mitkä tahot kulloinkin ovat vastuussa erilaisten häiriötilanteiden selvittämisestä ja järjestelmien toimintakuntoisuuden palauttamisesta. Häiriötilanteiden viestinnän tulisi olla ehyttä ja oikea-aikaista.

4. Millaisia olennaisia teknisiä vaatimuksia hallintoasioita käsitteleville tietojärjestelmille pitäisi lainsäädännöllä säätää?

Arviomuistiossa on kuvattu useita teknisluonteisia vaatimuksia, jotka tietojärjestelmien kehittämiseen liittyen tulisi lain tasolla asettaa. Näitä ovat mm. tietojen siirtämiseen, käyttäjien tunnistamiseen, käyttöoikeuksiin ja lokitietojen keräämiseen liittyvät vaatimukset. Hallintoasioita käsitteleville tietojärjestelmille ei lähtökohtaisesti olisi välttämätöntä säätää erityisiä olennaisia teknisiä vaatimuksia, sillä jo nykyisellään viranomaisia velvoittaa runsas määrä erilaista sääntelyä. Nykyiselläänkin tietosuojan vaikutustenarviointia hyödynnetään muistiossa esitetyllä tavalla myös tietojärjestelmien teknisten vaatimusten asianmukaisuuden ja järjestelmiin liittyvien riskien arvioinnissa, osana perusoikeuksien turvaamista henkilötietojen käsittelyssä. Voitaneen todeta, että teknisistä vaatimuksista oleellisin sääntelytasolla on, että tarpeetonta teknologiariippuvuutta pitäisi voida välttää. Mikäli teknisistä vaatimuksista säädettäisiin lailla, tulisi säätää vain yleisen tason vaatimuksista, joista varsinaiset tekniset vaatimukset olisivat eri toimijoiden selkeästi johdettavissa.

5. Millaisia vaatimuksia, kuten dokumentointivaatimuksia, tietojärjestelmien kehittämiseksi pitäisi lainsäädännöllä säätää?

Voimassa oleva lainsäädäntö asettaa jo tiettyjä vaatimuksia viranomaisen käytössä olevien tietojärjestelmien kehittämiseksi ja käytölle. Muun muassa tietosuoja-asetus edellyttää, että rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan noudattavansa tietosuojasääntelyä. Tämä osoitusvelvollisuus pohjautuu pitkälti henkilötietojen käsittelytoimien dokumentointivelvollisuuteen. Vastaavasti tiedonhallintalaki edellyttää erityyppisiä tiedonhallintaan liittyviä kuvauksia. Arviomuistiossa todetaan, että tietojärjestelmien käyttöönottoaiheeseen liittyvää sääntelyä tulisi kehittää siten, että tietojärjestelmän kelvollisuus käyttöönotettavaksi on varmistettu asianmukaisella suunnittelulla, dokumentoinnilla sekä testauksella. Lisäksi teknisiin ongelmiin varautumiseen tulisi olla nykyistä selkeämmät ja täsmällisemmät toimintavelvollisuudet. Työryhmä on myös todennut paikkansapitävästi, että lainsäädännössä ei ole säädetty yhtenäisesti tai kattavasti siitä, minkälaisia kontroleja ja dokumentaatiota pitäisi vaatia hallinnon tietojärjestelmien kehittämisestä, joilla voidaan todentaa, että tietojärjestelmän toiminnallisuudet täyttävät asianmukaiselle asiantekijöille ja hyvälle hallinnolle asetettavat vaatimukset. Hallinnon asiakkaiden palveltavaksi toteutettujen tietojärjestelmien tulee pysyä yleisen kehityksen mukana, minkä takia lainsäädännön ei tulisi muodostaa esteitä kehitykselle. Tietojärjestelmien käyttöönottoaihe voi muodostua riskiksi, joten on perusteltua, että tietojärjestelmien käyttöönottoaiheeseen liittyvää sääntelyä kehitetään siten, että tietojärjestelmän kelvollisuus käyttöönotettavaksi tarkoitukseensa on varmistettu riittävän huolellisella testauksella, tietojärjestelmän käytön koulutuksella ja käyttöönoton suunnittelulla.

6. Miten lainsäädännöllä tulisi varmistua virkavastuun toteutumisesta ja kohdistumisesta, mitä tulee tietojärjestelmien kehittämiseen, käyttöönottoon ja käyttöön, sekä tietovarantojen käyttöön?

Tietojärjestelmien osana olevien automaattista päätöksentekoa hyödyntävien prosessien vastuussa olevien virkamiesten virkavastuun rajat pitäisi pystyä selkeästi määrittelemään. Päätöksenteon automatisoitumisen nouseminen ei saa johtaa siihen, ettei julkisen vallan käytöstä vastuussa olevaa tahoja ole mahdollista yksilöidä. Tietojärjestelmästä tulee olla nähtävillä, miten ja milloin järjestelmää on käytetty, ja kuka on käyttänyt järjestelmää. Tietojärjestelmien suunnittelijoilla ja toteuttajilla tulisi olla jonkinlainen vastuu, kun tietojärjestelmän toiminnallisuuksissa ilmenee ongelmia. Myös substanssitoimijoiden vastuu voi nousta esiin tilanteissa, joissa esimerkiksi tietojärjestelmän käyttö tapahtuu ohjeistuksesta poikkeavalla tavalla. Vastuukysymys näissä tilanteissa lienee hyvin haasteellista ratkaista.

7. Mitä edellytyksiä tietovarannoille, niiden laadulle tai niiden käytölle tulisi lainsäädännössä asettaa, jotta niitä voidaan käyttää osin tai täysin automaattisessa päätöksenteossa?

Arviomuistiossa todetaan, että valmisteltaessa tietovarantoja koskevaa sääntelyä, tulisi kiinnittää erityistä huomiota käytettyihin määritelmiin. Melko tuoreella tiedonhallintalailla on jo pyritty muodostamaan ohjaavaa yleistason sääntelyä määritelmistä, mutta ohjausvaikutuksesta ei ole vielä riittävästi näkemystä. Tietovarantojen vastuiden ja tietojen käytön vastuiden osalta automaattinen päätöksenteko edellyttäisi nykyistä tarkempaa sääntelyä. Lisäksi tarkennusta lienee syytä kohdistaa myös tietojen toisiokäytön mahdollistavaan sääntelyyn. Jos hallinnon asiakkaan palvelemiseksi tarvittavaa tietoa on jo toisella viranomaisella saatavissa, tätä tulisi voida hyödyntää muuhunkin kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa tiedonhallintalain hengessä. Myös tietojärjestelmien kehittäminen useamman viranomaisen käyttöön edellyttäneen tietovarantojen hyödyntämisen näkökulmasta selkiyttämistä.

**8. Miten tietoturvallisuuden arviointia ja arviointijärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä tulisi kehittää?
Entä erityisesti viranomaisten tietojärjestelmien arvioinnin osalta?**

Vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevien lakien ulottaminen koskemaan nykyistä laajemmin tietojärjestelmiin kohdistuvien vaatimusten mukaisuuden arviointia nostetaan perustellusti yhtenä kehittämiskohteena esiin arviomuistiossa. Onko tunnistettavissa erityistilanteita, joissa tietojärjestelmien sellaisten ominaisuuksien ja vaatimusten mukaisuuden arviointi, mikä ei sisälly suoraan tietoturvallisuuteen, sisällytettäisiin jatkossa sääntelyn piiriin? On myös syytä kriittisimpien järjestelmien ja toimintojen osalta pohtia pakollista tietoturvallisuusvaatimusten hyväksyntämenettelyä.

9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

Arviomuistiossa on monipuolisesti käsitelty tietojärjestelmiin liittyvää sääntelyn kehittämistä. Työryhmän esille nostamat tarpeet yksittäisten säädösten lisätarkastelulle ja tarkennuksille vaikuttavat harkituilta ja ovat näin ollen pääosin edistämiskelpoisia.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

Muun muassa yleinen tietosuoja-asetus ja tiedonhallintalaki ovat jo luoneet sääntelyä tietosuojaan, tietoturvaan ja osin tietojärjestelmiin liittyen. Mahdollisen lisäsääntelyn tai yhtenäistämisen osalta on huomioitava, että vanhoihin järjestelmiin ulottuvat lisävaatimukset voivat kasvattaa tietojärjestelmien kustannuksia. Uudistuvan sääntelyn on hyvä tuoda lisäarvoa ja tuottavuutta niin tietojärjestelmän omistajalle kuin rekisteröidyille.

Nordman Mika
Työ- ja elinkeinoministeriö